

钱江通道及接线工程北接线段 PPP 项目

财政承受能力论证报告

论证部门：嘉兴市财政局

嘉兴市发展和改革委员会

项目实施机构：嘉兴市交通运输局

项目咨询机构：国信招标集团股份有限公司

二零一七年五月

目 录

第一章 项目基础信息	1
1.1 项目概况.....	1
1.1.1 项目名称.....	1
1.1.2 工程概况.....	1
1.2 项目运作模式.....	2
1.2.1 运作模式选择.....	2
1.2.2 实施机构及政府方出资代表.....	3
1.2.3 合作范围及期限.....	3
1.3 项目交易结构.....	3
1.3.1 投融资结构.....	3
1.3.2 回报机制.....	4
1.3.3 相关配套安排.....	4
1.4 风险识别与分配.....	4
1.4.1 风险分配原则.....	5
1.4.2 风险因素识别与分析.....	5
1.4.3 风险分配流程.....	6
1.4.4 风险分配基本框架.....	7
第二章 财政支出责任识别	10
2.1 股权投资支出责任.....	10
2.2 运营补贴支出责任.....	10
2.3 风险承担支出责任.....	10
2.4 配套支出责任.....	10
第三章 财政支出测算	12
3.1 股权投资支出测算.....	12
3.2 运营补贴支出测算.....	12
3.3 风险承担支出测算.....	12
3.4 配套支出测算.....	12
第四章 财政承受能力评估	14
4.1 财政支出能力评估.....	14
4.2 行业和领域均衡性评估.....	16
第五章 评估结论	17

第一章 项目基础信息

1.1 项目概况

1.1.1 项目名称

钱江通道及接线工程北接线段 PPP 项目

1.1.2 工程概况

1. 项目选线

本项目线路走向为：起点沪杭高速公路 K130+070 处，位于桐乡市骑塘乡西北，路线自北向南，跨南沙渚塘河、骑荆公路、洛塘河后进入海宁市境内，跨沪杭铁路、规划的硖许一级公路及东西大道和杭浦高速公路后与钱江隧道相接，路线全长 11.415km。全线设枢纽互通 2 处、互通 1 处，主线上跨分离立交 1 座、主线下穿分离立交 1 座，服务区 1 处（与养护工区合址建设）。

2. 建设内容及规模

项目路线全长 11.415km，设计速度为 100km/h，路基宽度采用 33.5m，桥梁宽度 $2 \times 16.25\text{m}$ ，涵洞与路基同宽。桥涵设计汽车荷载采用公路-I 级，公路按照六车道高速公路标准建设。

3. 投资规模

项目总投资包括建筑安装工程费、设备及工器具购置费、工程建设其他费以及新增费用。项目总投资 245202 万元，已完工程总投资 92746 万元，未完工程总投资 152456 万元。未完工程总投资包括建筑安装工程费 114630 万元，设备及工器具购置费 2242 万元，工程建

设其他费（含建设期利息）34160 万元，新增费用 1424 万元。

4. 项目所处阶段

项目已完成施工图设计。

1.2 项目运作模式

1.2.1 运作模式选择

根据《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知》（财金[2015]113号）文，项目运作方式主要包括委托运营、管理合同、建设-运营-移交、建设-拥有-运营、转让-运营-移交和改建-运营-移交等。选择分析如下：

PPP 模式	定义	选择分析
委托运营管理合同 (O&M)	私营部门的合作伙伴，根据合同，在特定的时间内，运营公有资产。公共合作伙伴保留资产的所有权。	该模式下，政府应负责进行项目之建设。惟本项目考虑全生命周期之 PPP 模式设计，故排除此模式之适用。
建设-运营-移交 (BOT)	私营部门的合作伙伴被授权在特定的时间内融资、设计、建造和运营基础设施组件（和向用户收费），在期满后，转交给公共部门的合作伙伴。	本项目考虑运营收益将无法满足项目自偿性，并考虑项目全生命周期之设计，故选择以 BOT 模式进行本项目。
建设-拥有-运营 (BOO)	私营部门的合作伙伴融资、建立、拥有并永久的经营基础设施部件	本项目为交通运输项目，社会公益性较强，故不适宜由社会资本拥有永久的所有权及运营权。
转让-运营-移交 (TOT)	政府部门将拥有的设施的移交给民营机构运营，通常民营机构需要支付一笔转让款，期满后再将设施无偿移交给政府方。	本项目非存量项目，故不适用该模式。
改建-运营-移交 (ROT)	民营机构负责既有设施的运营管理以及扩建/改建项目	本项目非存量项目，故不适

	的资金筹措、建设及其运营管理，期满将全部设施无偿移交给政府部门。	用该模式。
--	----------------------------------	-------

根据以上分析，本项目建议采用 BOT 模式。

1.2.2 实施机构及政府方出资代表

嘉兴市人民政府授权嘉兴市交通运输局为本项目实施机构。

嘉兴市人民政府授权嘉兴市交通投资集团有限责任公司和沿线政府（海宁、桐乡）方出资代表为本项目政府方出资代表。

1.2.3 合作范围及期限

特许经营权范围包括：投资、建设、运营、维护本项目及其附属设施，项目沿线规定区域内的服务设施业务的经营。

项目特许经营期包括建设期和运营期两个阶段，其中项目建设期：3 年，2017 年 7 月底开工建设，2020 年 7 月底建成通车；运营期：25 年，自交工验收并通车日起至运营届满 25 周年止。

1.3 项目交易结构

1.3.1 投融资结构

1. 项目资本金

根据《国务院关于调整和完善固定投资项目资本金制度的通知》（国发[2015]21 号），本项目的最低资本金比例为 20%。本项目拟投入项目资本金 85821 万元，资本金比例为 35%，并作为项目公司的注册资本。政府方出资代表及社会资本按照 30%、70%的比例认缴。政

府方出资 25746 万元，社会投资人出资 60074 万元。政府方出资代表包括嘉兴市交通投资集团有限责任公司、海宁方政府出资代表、桐乡方政府出资代表。政府方出资代表和社会资本均以现金方式出资。

2. 项目融资

资本金以外的项目建设资金可通过股东借款、银行贷款等债务融资方式筹集。

1.3.2 回报机制

本项目属于准经营性项目，项目回报机制为使用者付费+可行性缺口补助。

使用者付费为车辆通行费收入和服务区收入（含加油站），通行费收入和服务区收入均为不含增值税销项税的收入。

1.3.3 相关配套安排

1. 基础设施配套安排

项目建设期间所需进场道路、水、电以及项目运营维护期间涉及的交通、排水、路灯、电力、供水、通信等基础设施服务由社会投资人自行解决并承担费用，政府方提供协助。

2. 项目土地

政府方负责完成本项目红线范围内的土地征用和拆迁补偿工作，项目土地征用和拆迁补偿费计入项目总投资，项目公司通过划拨方式取得项目土地使用权。

1.4 风险识别与分配

1.4.1 风险分配原则

PPP 项目中，涉及各类潜在风险通常按照风险分配优化、风险收益对等和风险可控等原则，应由最有能力消除、控制或降低风险的一方承担风险。具体的风险分配原则包括：

1. 最优风险分配原则

在遵守法律规定和考虑公共利益的前提下，风险应分配给能够以最小成本、最有效管理它的一方承担，并且给予风险承担方选择如何处理和最小化此风险的权利。

2. 风险收益对等原则

既关注项目公司对于风险管理成本和风险损失的承担，又尊重其获得与承担风险相匹配的收益水平的权利。

3. 风险可控原则

应按项目参与方的财务实力、技术能力、管理能力等因素设定风险损失承担上限，不宜由任何一方承担超过其承受能力的风险，以保证双方合作关系的长期持续稳定。

1.4.2 风险因素识别与分析

根据本项目性质进行风险识别，提出本项目可能面临的风险类别，并依照政府及社会投资人对风险管理、风险可控制性及承受能力做出风险最优化的分配。可能面临的风险类别包括：

政策风险：政府方决策项目终止、征用或公有化等。

法律变更及行业规定调整风险：市政府以上层面的法律法规的变化、市政府以下层面法律法规的变化、市政府以上层面的行业规范调

整以及市政府以下层面的行业规范调整等风险。

融资风险：融资可靠性、利率上升等。

建设风险：承包商违约、工程质量、工地安全、劳资/设备的获取、劳工争端/罢工、土地使用、建设成本超支等。

运营风险包括运营成本超支、服务质量不好、维护成本高、运营效率低、财务管理不善等。

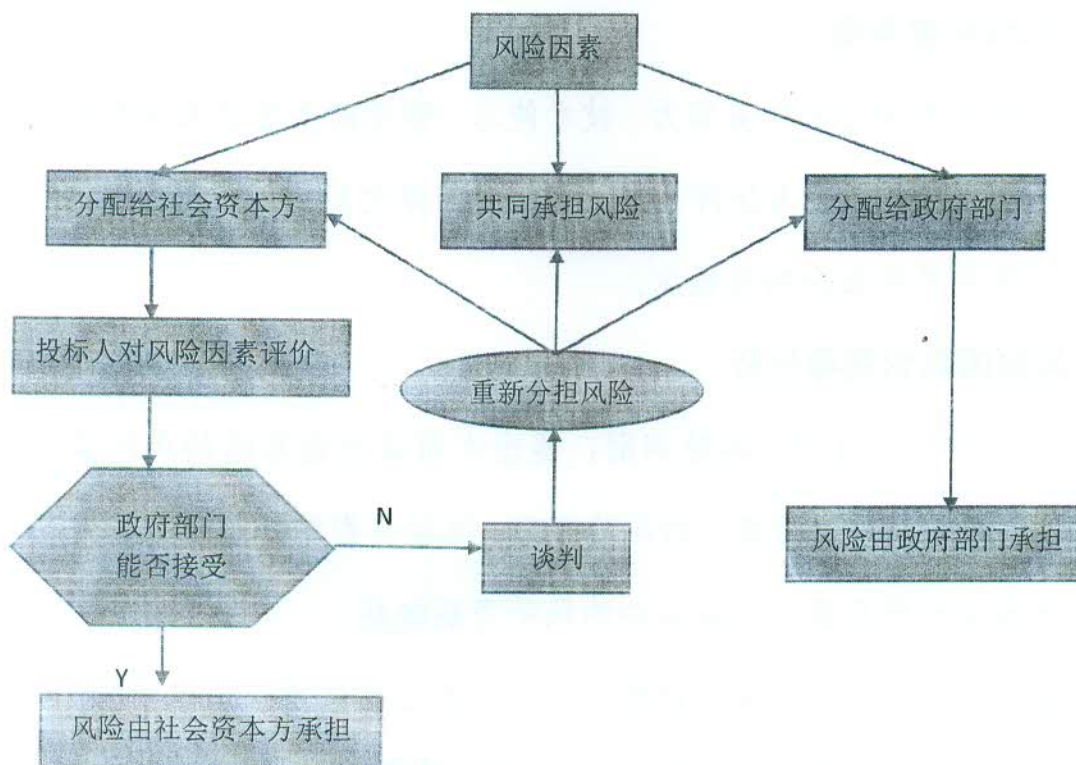
收益风险包括最低需求、收费/税收变更、市场竞争等。

合约风险包括合同文件冲突、第三方延误/违约等。

其他风险包括不可抗力、公司破产等。

1.4.3 风险分配流程

项目风险分配流程如下：



1.4.4 风险分配基本框架

按照风险分配优化、风险收益对等和风险可控等原则，综合考虑政府风险管理能力、项目回报机制和市场风险管理能力等要素，在政府和社会资本间合理分配项目风险，根据上述分析，项目风险分配基本框架表：

风险类别		风险承担方	风险应对措施
政策风险	特许经营权收回/违背	政府方	可通过《PPP 项目合同》约定该部分风险发生时给予社会资本的补偿形式。
	征用/公有化		
法律变更及行业规范调整风险	法律变更（市政府以上层面）	共同承担	可通过《PPP 项目合同》约定风险发生时的双方协商机制。
	法律变更（市政府以下层面）	政府方	可通过《PPP 项目协议》约定该部分风险发生时给予社会资本的补偿形式。
	行业规范调整（市政府以上层面）	共同承担	可通过《PPP 项目合同》约定风险发生时的双方协商机制。
	行业规范调整（市政府以下层面）	政府方	可通过《PPP 项目合同》约定该部分风险发生时给予社会资本的补偿形式。
融资风险	融资可靠性	社会资本	项目公司应按《PPP 项目合同》的约定按时足额完成融资，政府方可通过协议约定项目公司的融资金额及时间规定，无法完成融资的解决措施等。
	利率上升或下降	政府方	采用浮动利率，政府方承担或享有
建设风险	承包商违约	社会资本	社会资本自行采取风险应对措施。
	工程质量		
	工地安全		
	劳资/设备的获取		
	劳工争端/罢工		
	建设成本超支		
	完工风险		
运营风险	运营成本超支	社会资本	项目公司应加强自身运营服务水平，按照《PPP 项目合同》规定的服务质量和标准提供服务，并自行承担由此产生的费用及损失。
	服务质量不好		
	维护成本高		
	运营效率低		

	财务管理不善		
收益风险	最低需求量	政府方	可通过《PPP 项目合同》约定最低需求量。
	税收变更	共同承担	服务区（含加油站）收入的增值税及附加、房产税等税收变更由社会投资人自行承担。 项目公司按照约定所取得的可行性缺口补助金额若需缴纳增值税及其附加，增值税及其附加由政府方承担。 项目运营期内项目公司若发生企业所得税支出，在通行费收入小于等于约定收入的 90% 时，由政府方承担；超过 90% 时，超过部分优先用于支付所得税，不足部分由政府承担。
合约风险	合同文件冲突	共同承担	政府与项目公司应友好协商，合理共担损失。
	第三方延误/违约	共同承担	政府方和社会资本方根据合同中的权利义务风险归属各自承担
其他风险	其他不可抗力	共同承担	按照《PPP 项目合同》政府与项目公司合理共担，促使项目正常运作。
	公司破产	社会资本	合作期内，因社会资本运营不善导致破产，可通过《PPP 项目合同》约定该部分风险发生时给予政府方的补偿形式及金额。

第二章 财政支出责任识别

在 PPP 项目全生命周期的不同阶段，对应政府承担不同的义务，财政支出责任主要包括股权投资、运营补贴、风险承担、配套投入。

2.1 股权投资支出责任

股权投资支出责任是指在政府方与社会资本共同组建项目公司的情况下，政府方承担的股权投资支出责任。如果社会资本单独组建项目公司，政府方不承担股权投资支出责任。

2.2 运营补贴支出责任

运营补贴支出责任是指在项目运营期间，政府方承担的直接付费责任。不同付费模式下，政府方承担的运营补贴支出责任不同。政府付费模式下，政府方承担全部运营补贴支出责任；可行性缺口补助模式下，政府方承担部分运营补贴支出责任；使用者付费模式下，政府方不承担运营补贴支出责任。

2.3 风险承担支出责任

《PPP 项目财政承受能力论证指引》第十二条“风险承担支出责任是指项目实施方案中政府承担风险带来的财政或有支出责任。本项目采用 PPP 模式进行，按“对风险最有控制力的一方承担相应的风险、风险收益对等和风险可控”等风险分配原则进行风险分配。风险分配详见第一章风险分配基本框架。

2.4 配套支出责任

配套投入支出责任是指政府提供的项目配套工程等其他投入责任，通常包括：建设部分项目配套措施、完成项目与现有相关基础设施和公用事业的对接等。

第三章 财政支出测算

3.1 股权投资支出测算

本项目拟投入项目资本金 85821 万元，并作为项目公司的注册资本。政府方出资代表及社会资本按照 30%、70%的比例认缴。政府方股权投资支出为 25746 万元。

3.2 运营补贴支出测算

本项目为准经营性项目，项目回报机制采用使用者付费+可行性缺口补助。运营期，每年财政可行性缺口补助金额为 3246 万元。

3.3 风险承担支出测算

本项目每年风险承担支出约为 724 万元。

3.4 配套支出测算

配套投入支出责任是指政府提供的项目配套工程等其他投入责任，通常包括建设部分项目配套措施、完成项目与现有相关基础设施和公用事业的对接等。配套投入支出应依据项目实施方案合理确定。

本项目建设期内，政府没有配套投入支出责任。

综上，四种政府方财政支出责任，项目建设及经营期内，政府方承担的财政支出责任累计 125005 万元，详见下表：

表 3-1 全生命周期政府方承担的财政支出汇总表 单位：万元

序号	财政支出项目	合计	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	财政支出合计	125005	12873	7724	5149	3970	3970	3970	3970	3970	3970
1.1	股权投资支出	25746	12873	7724	5149						
1.2	运营补贴支出	81157				3246	3246	3246	3246	3246	3246
1.3	风险承担支出	18102				724	724	724	724	724	724
1.4	配套投入支出	0									

序号	财政支出项目	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	财政支出合计	3970	3970	3970	3970	3970	3970	3970	3970	3970
1.1	股权投资支出									
1.2	运营补贴支出	3246	3246	3246	3246	3246	3246	3246	3246	3246
1.3	风险承担支出	724	724	724	724	724	724	724	724	724
1.4	配套投入支出									

序号	财政支出项目	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28
1	财政支出合计	3970	3970	3970	3970	3970	3970	3970	3970	3970	3970
1.1	股权投资支出										
1.2	运营补贴支出	3246	3246	3246	3246	3246	3246	3246	3246	3246	3246
1.3	风险承担支出	724	724	724	724	724	724	724	724	724	724
1.4	配套投入支出										

第四章 财政承受能力评估

财政承受能力评估包括财政支出能力评估以及行业和领域平衡性评估。其中支出能力评估，是根据本项目政府方财政支出责任测算数据，评估项目实施后对当前及今后年度财政支出的影响。行业和领域均衡性评估，可防止某一行业和领域 PPP 项目过于集中。

4.1 财政支出能力评估

根据嘉兴市财政部门提供的本级一般公共预算支出情况，2012年至2016年本级一般公共预算支出如下表4-1所示：

表 4-1 2012-2016 年本级一般公共预算支出 单位：亿元

年份	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	平均增长率	
一般公共预算收入	426337	441790	469418	544462	647730	--	
一般公共预算支出	444956	523038	556424	795616	840614	--	
增长率	收入	--	3.62	6.25	15.99	18.97	--
	支出	--	17.55	6.38	42.99	5.66	--

参考嘉兴市经济形势及国家宏观经济环境，按照6%的增速测算2017年-2028年一般公共预算支出情况，测算本项目财政支出占其比例如下表所示。

表 4-2 本项目财政支出占一般公共预算支出比例情况

年份	本项目财政支出（万元）	已批复同意 PPP 项目年度财政总支出（万元）	一般公共预算支出（万元）	本项目占比	总支出占比
2017	10679	12612	982408	1.09%	2.37%
2018	4512	10687	1041352	0.43%	1.46%
2019	6951	11062	1103834	0.63%	1.63%
2020	3604	12736	1170064	0.31%	1.40%
2021	3970	12312	1240267	0.32%	1.31%

年份	本项目财政支出(万元)	已批复同意 PPP 项目年度财政总支出(万元)	一般公共预算支出(万元)	本项目占比	总支出占比
2022	3970	12743	1314684	0.30%	1.27%
2023	3970	13192	1393565	0.28%	1.23%
2024	3970	13661	1477178	0.27%	1.19%
2025	3970	14151	1565809	0.25%	1.16%
2026	3970	14662	1659758	0.24%	1.12%
2027	3970	15194	1759343	0.23%	1.09%
2028	3970	15750	1864904	0.21%	1.06%
2029	3970	16330	1976798	0.20%	1.03%
2030	3970	16935	2095406	0.19%	1.00%
2031	3970	17566	2221130	0.18%	0.97%
2032	3970	3150	2354398	0.17%	0.30%
2033	3970	3202	2495662	0.16%	0.29%
2034	3970	3255	2645402	0.15%	0.27%
2035	3970	3310	2804126	0.14%	0.26%
2036	3970	3367	2972373	0.13%	0.25%
2037	3970	3427	3150716	0.13%	0.23%
2038	3970	3488	3339758	0.12%	0.22%
2039	3970	3552	3540144	0.11%	0.21%
2040	3970	3618	3752553	0.11%	0.20%
2041	3970	3686	3977706	0.10%	0.19%
2042	3970	3757	4216368	0.09%	0.18%
2043	3970	3830	4469350	0.09%	0.17%
2044	3970	3906	4737511	0.084%	0.17%
2045	3970	3985	5021762	0.079%	0.16%
合计	125005	259126	72344327	0.173%	0.53%

由此可以看出,本项目的实施对嘉兴市财政一般公共预算支出影响较小。

4.2 行业和领域均衡性评估

项目符合国务院、财政部、国家发改委、住建部鼓励采取 PPP 模式进行建设的重点领域。本项目对于落实国发[2014]60 号文、国办发〔2015〕61 号文指示精神，明确政府有限责任，严格控制地方政府债务，推进嘉兴市城市公共基础设施的市场化进程，解决嘉兴市公共基础设施建设的资金需求，提升建设运营管理水平，降低成本具有重要的意义，也为今后嘉兴市公共基础设施及公用事业工程建设实施积累经验，提供参考案例。

第五章 财政承受能力论证结论及建议

目前，嘉兴市级 PPP 项目有四个，经市政府批准后该项目将成为第五个 PPP 项目，根据上述财政支出能力评估以及行业和领域平衡性评估结果，每一年度全部 PPP 项目需要从预算中安排的支出责任，占一般公共预算支出比例不超过 10%，本项目通过财政承受能力论证。

值得关注的是，当本项目实际通行收入低于约定车辆通行费收入 80%时，政府还需根据差值增加缺口补助金额；当项目实际通行收入接近约定车辆通行费收入 120%时，社会资本的投资回报率远远超出方案测算的 4.43%。因此建议项目实施机构在项目实施过程中应积极采取有效措施，谨慎做好风险把控工作，并在有关合同中予以明确。

结合项目物有所值评价等情况，嘉兴市政府批准本项目按 PPP 模式实施后，将项目列入地方 PPP 项目目录，并在编制中期财政规划时，将项目财政支出责任纳入预算统筹安排；同意本项目转入准备阶段。嘉兴市财政局通过官方网站及报刊媒体，按规定定期披露 PPP 项目目录、项目信息及财政支出责任等情况。



2017 年 5 月 15 日